

MRF 2025.85

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 24. april 2025, j.nr. 22/08675

Stadfæstet Frederikshavn Kommunes påbud efter jordforureningslovens § 40 til Forsvarets Ejendomsstyrelse om at afgrænse PFAS-forurening fra delområde for brandøvelsesplads med den ændring, at påbuddet kan opfyldes ved en underbygget redegørelse for, at forureningen fra delområdet var sammenblandet med forurening fra tre delområder, hvor oprensningspåbud på forhånd var udelukket.

Sagen omhandlede en konstateret jordforurening med kulbrinter og PFAS på Søværnets Center for Maritim Uddannelse ved Hvims. På arealet var der på fire delområder udført brandøvelser af forskellige aktører, hvilket var ophørt på tre af delområderne, mens der på det fjerde delområde siden 1996 og fortsat bliver udført brandøvelser af Forsvaret. En orienterende forureningsundersøgelse viste for 21 ud af 22 borer på de fire delområder forurening af grundvand med PFAS i koncentrationer, der overskred grundvandskvalitetskriteriet, men hvor der hverken forelå en horisontal eller vertikal afgrænsning af forureningsudspredelsen, da borerne var filtersat i toppen af grundvandsmagasinet. Ved en supplerende undersøgelse blev der for to borer (B201 og B202) placeret på det aktive delområde konstateret PFAS-forurening over jordkvalitetskriteriet. Frederikshavn Kommune traf efterfølgende afgørelse om, at der ikke kunne meddeles påbud om undersøgelser vedrørende de tre delområder, hvor aktiviteten med brandøvelser var ophørt. Vedrørende det fjerde delområde meddelte kommune den 11. juli 2022 påbud til Forsvarets Ejendomsstyrelse efter jordforureningslovens § 40 om undersøgelse til afgrænsning af jordforurening konstateret i B201 og B202, herunder ved at udtage analyser til resultater for sumkriterier for PFAS-forbindelser i grundvand. Afgørelsen blev påklaget af Forsvarets Ejendomsstyrelse, der gjorde gældende, at påbuddet ved at omfatte grundvand nedstrøms grundvandsfanen vil omfatte forureningsbidrag fra de delområder, hvor Frederikshavn Kommune havde truffet afgørelse om, at der ikke kunne meddeles påbud, og at der ikke er velafprøvede metoder, der gør det muligt at adskille PFAS-forurening fra forskellige forurenings-

kilder. Miljø- og Fødevareklagenævnet (formanden) lagde til grund, at der var påvist PFAS-forurening forårsaget af Forsvarets aktivitet på delområdet, og at det var umuligt ud fra analyserne foretaget i borerne B201 og B202 at afgrænse den konstaterede jordforurening. Nævnet lagde herefter med henvisning til **MRF 2024.161 Mfk** til grund, at der efter proportionalitetsprincip ikke kan meddeles påbud om at gennemføre undersøgelse efter jordforureningslovens § 40, hvis det på forhånd kan udelukkes, at der kan meddeles oprydningspåbud efter § 41. Selv om adgangen til at påbydeoprensning som udgangspunkt ikke begrænses af, at der ved oprensning også fjernes en anden ældre forurening, må dette fraviges, hvis udgifterne til at fjerne den nyere forurening ikke står i rimeligt forhold med hensyn til den miljømæssige risiko ved at efterlade den nyere forurening på ejendommen. Forudsætningen for at foretage den hermed forbudne proportionalitetsvurdering er, at den forurening, der kan påbydes oprenset i en vis grad kan adskilles fra den forurening, der ikke kan påbydes fjernet. Da der nedstrøms grundvandsfanen fra delområdet var sket sammenblanding med PFAS-forurening fra de tre øvrige delområder, lagde nævnet til grund, at opfyldelse af påbuddet vil kræve en undersøgelse af en forurening, der var truffet afgørelse om, at der ikke meddeles påbud om at oprense. Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæstede på den baggrund afgørelsen med den ændring, at forpligtelsen om at afgrænse jordforureningen konstateret i B201 og B202 kunne anses for opfyldt, hvor der forelå en underbygget redegørelse for, at jordforureningen herfra blev sammenblandet med jordforurening fra de tre øvrige delområder.

Kommentar: Afgørelsen må tiltrædes, men illustrerer samtidig, at undersøgelsespåbud i dette tilfælde mere tjener til beskæftigelse end til at afklare, hvordan forureningen fjernes. Sammenholdes med **MRF 2025.90 Mfk** om pesticidforurening på Bogø, er forskellen, at det i ovennævnte sag om PFAS-forurening på forhånd var udelukket at påbyde forureningsundersøgelser af tre delområder, mens det i sagen om pesticidforurening var påbudsadressatens problem at foretage afgrænsningen i oplæg til forureningsundersøgelser af nyere forurening, men forventelig med samme resultat – og med beskæftigelse som sidegevinst.



Stadfæstelse MED ÆNDRINGER af påbud om supplerende undersøgelser af jordforurening i Frederikshavn Kommune

Sag: 22/08675

Dato: 24. april 2025

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter jordforureningslovens § 40, jf. § 77, stk. 1, nr. 1.[1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Frederikshavn Kommunes afgørelse af 11. juli 2022 om påbud om supplerende undersøgelser af forurening på en del af matr.nr. [Matrikelnummer1] (den del der betegnes Havarikursus Hvims – vestlig del af Brandøvelsesplads Vest) på adressen [Adresse1], 9982 Ålbæk, med følgende ændringer, hvor det tilføjede er anført med *kursiv* og det bortfaldne er ~~gennemstreget~~:

Vilkår 2 ændres til:

”Der skal udarbejdes en undersøgelse, der gør rede for forureningens udbredelse horisontalt og vertikalt med henblik på, at få udarbejdet en risikovurdering af forureningens påvirkning af omgivelserne. Der er tale om følgende stedfundne jordforureninger, der påbydes undersøgt yderligere:

- PFAS- jordforureningen i B201 og B202 forventes afgrænset yderligere horisontalt mod NV, V og SV samt vertikalt.
- Olieforureningen konstateret ved T14 (4.000 liters overjordisk tank) i B105 forventes afgrænset mod N, V og SV.
- Forureningen, der blev konstateret 21. juni 2021 øst for brandskrogsbygning i forbindelse med lækage på en vandledning forventes afgrænset.

Undersøgelsen og afgrænsningen af forureningen må ikke begrænses af den støbte membrans udbredelse.

I forhold til PFAS- jordforureningen i B201 og B202 vil kravet om afgrænsning af forureningens udbredelse horisontalt og vertikalt anses for opfyldt, hvor der kan udarbejdes en underbygget redegørelse for, at forurening, omfattet af nærværende påbud, sammenblandes med forurening, der ikke er omfattet, og herefter ikke lader sig adskille.

Undersøgelsen af PFAS i grundvand ~~skal~~*kan i relevant omfang* ske med analyser, der giver resultater for sumkriteriet for de 22 PFAS-forbindelser og sumkriteriet for de 4 PFAS-forbindelser, jf. de af Miljøstyrelsens foreløbige vejledende grænseværdier for grundvand.[2]"

Frederikshavn Kommune fastsætter en ny frist for påbuddets efterkommelse.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet[3] og gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 6.^[4] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 12 måneder, jf. jordforureningslovens § 87, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 8 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 8. august 2022 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af [Virksomhed3], der er påbudsadressat.

Klager har indledningsvist oplyst, at klager er indstillet på at medvirke til undersøgelse af forureningen i henhold til det meddelte påbud. Klager er således overordnet enig i, at man som forurener er forpligtet til at afgrænse den del af forureningen, som hidrører fra Brandøvelsesplads Vest. Denne forurening løber imidlertid sammen med forurening fra andre forureningskilder i området. Klager er derfor indstillet på at foretage prøver af jord og grundvand omkring Brandøvelsesplads Vest, men ikke i en eventuel nedstrøms grundvandsfane, som vil være påvirket af PFAS-forurening fra arealer, der ikke er omfattet af det meddelte påbud. Når afgrænsning af forureningsfanen fra Brandøvelsesplads Vest i retninger, hvor forureningen flyder sammen med forurening fra andre forureningskilder, ikke kan vurderes ved en sammenstilling af analysedata med grundvandskvalitetskriteriet, og der ikke er velafprøvede metoder til adskillelse af PFAS-forurening fra forskellige forureningskilder, vil det ifølge klager ikke være muligt at efterleve påbuddets krav om afgrænsning. Klager påklager derfor den del af påbuddets vilkår 2, der vedrører afgrænsningen af PFAS-forureningen.

Såfremt påbuddet fastholdes uændret i forhold til afgrænsningen af forureningen, påklages endvidere det forhold, at påbuddet, og dermed omkostningerne forbundet hermed, alene rettes mod klager, idet der ifølge klager for så vidt angår grundvandsforureningen er flere mulige forurenere. Klager henviser i den forbindelse til jordforureningslovens § 43, stk. 1, hvoraf det følger, at hvis en forurening kan henføres til flere forurenere, skal påbud efter § 40 meddeles dem alle. Det er klagers

opfattelse, at Frederikshavn Kommune i henhold til officialmaksimen er forpligtet til nærmere at afdække de øvrige bidragsyders andele af forureningen. Idet påbuddet alene er rettet mod klager, og ikke øvrige bidragsydere, er påbuddet i øvrigt mere indgribende end formålet tilsiger, hvorved påbuddet er i strid med proportionalitetsprincippet. Hertil kommer, at de andre aktiviteter på ejendommen er foregået siden ca. 1969, mens klagers aktiviteter alene er foregået fra 1996. Påbuddet er derfor også af den grund i strid med proportionalitetsprincippet, hvis det fastholdes uændret.

2. Sagens oplysninger

2.1 Ejendommen/området

Sagen vedrører en forurening på en del af matr.nr. [Matrikelnummer1] på adressen [Adresse1], 9982 Ålbæk.

Ejendommen er en del af et større område på matr.nr. [Matrikelnummer1], [Matrikelnummer2] og [Matrikelnummer3], på adressen [Adresse2] og [Adresse1], 9982 Ålbæk, hvor [Virksomhed1] samt Søværnets Center for Maritim Uddannelse og Skibssikkerhed (tidligere Søværnets Havarikursus Hvims) i en længere årrække har haft og stadig har aktiviteter. Området er kortlagt på vidensniveau 1 (V1) og vidensniveau 2 (V2) efter jordforureningsloven, idet der på området er fundet bl.a. PFAS og olieprodukter i jord og grundvand.[5]

Påbuddet i sagen vedrører den del af området, der betegnes Havarikursus Hvims – vestlig del af Brandøvelsesplads Vest, markeret med blå på følgende kort (herefter betegnet som "Delområde I"):



Området omfatter herudover et delområde på en del af matr.nr. [Matrikelnummer1], der betegnes Havarikursus Hvims – østlig del af Brandøvelsesplads Vest og Brandøvelsesplads Øst, markeret med blå nedenfor (herefter betegnet som

"Delområde II"):



Desuden omfatter området et delområde på matr.nr. [Matrikelnummer3] og en del af matr.nr. [Matrikelnummer2], der betegnes [Virksomhed1]' brandøvelsesplads, markeret med blå nedenfor (herefter betegnet som "Delområde III"):



Endelig omfatter området et delområde på en del af matr.nr. [Matrikelnummer1] og matr.nr. [Matrikelnummer3], der betegnes som henholdsvis rensningsanlægget og branddammen, markeret med blå nedenfor (herefter betegnet som "Delområde IV"):



Rensningsanlægget og branddammen benyttes af både [Virksomhed2] og [Virksomhed1], idet brandslukningsvand og overfladevand fra øvelsespladserne ledes til rensning, inden det udledes til branddammen.

Frederikshavn Kommune har den 18. maj og 11. juli 2022 truffet afgørelser om, at der ikke kan meddeles påbud efter hverken jordforureningsloven eller miljøbeskyttelsesloven for så vidt angår de konstaterede forureninger på delområderne II, III og IV. Disse afgørelser er ikke påklaget.

2.2 Sagens forhistorie

[Virksomhed3] lod i september-oktober 2019 udføre en frivillig, orienterende forureningsundersøgelse på matr.nr. [Matrikelnummer1] og den del af matr.nr. [Matrikelnummer3], der omfatter rensningsanlægget og branddammen. Undersøgelsen blev afrapporteret i december 2019. Følgende fremgår af resuméet i den orienterende forureningsundersøgelse:

"[Virksomhed6] har udført en orienterende forureningsundersøgelse i september 2019 ved potentielle kilder til jord- og grundvandsforurening på FKO 6308 Havarikursus Hvims.

Ved undersøgelsen er der udført 22 filtersatte maskinboringer, fordelt på etablisementets areal, hvorfra der er analyseret jord- og grundvandsprøver. Derudover er der udført 1 MIS på en jordvold, hvor jorden stammer fra opgravning af en tidligere olietank. Desuden er der udtaget 1 vandprøve i branddam, der benyttes til brandslukningsvand.

Kilder i tilknytning til den civile brandøvelsesplads er ikke undersøgt i denne undersøgelse.

Der er påvist jordforurening med oliestoffer øst for en 4.000 l dieselolietank (T14), hvor indholdet overskrider Miljøstyrelsens afskæringskriterium med ca. 2 gange.

Der er påvist grundvandsforurening med oliestoffer i samtlige boringer og grundvandsforurening med PFAS-forbindelser i 21 ud af 22 boringer. Indholdene overskrider Miljøstyrelsens grundvandskvalitetskriterier med op til hhv. 700 og 600 gange. De største koncentrationer af oliestoffer er påvist ved dieselolietank T14, ved olieudskiller OU7 og på Brandøvelsesplads Øst. De største indhold af PFAS-forbindelser er påvist ved rensningsanlægget, ved Brandøvelsesplads Vest og ved olieudskiller OU7.

Det vurderes, at de påviste forureninger stammer fra aktiviteterne i forbindelse med brandslukningsøvelser samt tankoplag på etablisementet. Forureningen ved rensningsanlægget kan skyldes utætheder fra selve anlægget, eller fra de nærliggende brandøvelsespladser. Dele af etablisementet har været anvendt til civile brandøvelsespladser før [Virksomhed5] overtog arealet (fra starten af 60'erne-1995), og forureningerne kan derved også stamme fra disse aktiviteter.

Det vurderes, at de påviste grundvandsforureninger kan udgøre en risiko for grundvandsressourcen i området, da forureningerne ikke er afgrænsede.

Etablissementet ligger imidlertid uden for område med særlige drikkevandsinteresser og uden for indvindingsopland til almen vandforsyning. De påviste jord- og grundvandsforureninger vurderes ikke at udgøre en risiko over for den nuværende arealanvendelse, men kan udgøre en risiko, hvis arealet ændres til mere følsom anvendelse.”

[Virksomhed3] lod efterfølgende udføre en supplerende forureningsundersøgelse i september-november 2021 for samme område. Undersøgelsen blev afleveret i januar 2022. Følgende fremgår af resuméet i den supplerende forureningsundersøgelse:

”[Virksomhed4] har for [Virksomhed3] udført en supplerende undersøgelse på 6308 Havarikursus Hvims. Undersøgelsens formål har været, at afgrænse og monitorere de konstaterede forureninger samt at udarbejde en indledende risikovurdering over for grundvandsressourcen, arealanvendelsen og overfladevand.

Ved den orienterende undersøgelse i 2019 blev der påvist en grundvandsforurening med oliestoffer i samtlige borer og grundvandsforurening med PFAS-forbindelser i 21 ud af 22 borer.

Der er ved den supplerende undersøgelse i 2021 udført yderligere seks borer (B201, B202, B205, B207-B209). B203, B204 og B206 er ikke udført, da det ved undersøgelsen blev bekræftet, at der under flisebelægning findes en støbt membran. Derudover er der udtaget vandprøver fra eksisterende borer – i alt er der udtaget 19 grundvandsprøver, der er analyseret for oliestoffer og PFAS.

Miljøstyrelsen er i juli 2021 kommet med nye grundvandskvalitetskriterier for PFAS-forbindelser. De nye grundvandskvalitetskriterier er opdelt i et kriterium for sum af 22 PFAS-forbindelser på 0,1 µg/l og for sum af 4 udvalgte PFAS-forbindelser på 0,002 µg/l.

Undersøgelsen har vist, at der i én terrænnær jordprøve er påvist indhold af PFAS-forbindelser, der overskrider Miljøstyrelsens jordkvalitetskriterier for PFAS. Højeste målte værdier var for PFAS Σ12 710 µg/kg og PFAS Σ4 689 µg/kg.

Der er i grundvandsprøverne påvist indhold af totalkulbrinter, der overskrider Miljøstyrelsens grundvandskvalitetskriterium i 11 ud af 19 vandprøver. Der er i grundvandsprøverne desuden påvist indhold af PFAS-forbindelser, der overskrider Miljøstyrelsens grundvandskvalitetskriterier for PFAS i 19 ud af 19 vandprøver. Højeste målte værdier var for PFAS Σ22 130 µg/l og PFAS Σ4 127 µg/l.

Grundvandsforureningen med oliestoffer vurderes at være afgrænset mod nord, mod vest og i sydlig retning, men ikke mod øst. Grundvandsforureningen med PFAS er ikke afgrænset hverken horisontalt eller vertikalt, idet alle borer er filtersat i toppen af grundvandsmagasinet. Dog ses der aftagende niveauer med afstand fra kildeområder.

Da de konstaterede grundvandsforureninger ikke vurderes at være afgrænset i strømningsretningen, og der ligeledes ikke er et dæklag af ler over magasinet, vurderes de påviste forureninger med hhv. totalkulbrinter og PFAS-forbindelser at kunne udgøre en risiko for grundvandet i området. På baggrund af afstanden til nærmeste indvindingsboring til almen drikkevandsindvinding, der ikke ligger nedstrøms, og det faktum at etablerementet ikke ligger i OSD, vurderes der ikke at være risiko for indvindingsoplandet til almen vandforsyning eller OSD.

Det er på nuværende tidspunkt ikke afklaret, om grundvandsforureningerne kan påvirke naturtilstanden eller udpegningsgrundlaget for naturområderne i områderne med natur mod øst og mod syd.”

2.3 Den påklagede afgørelse

På baggrund af de udførte undersøgelser har Frederikshavn Kommune den 11. juli 2022 med hjemmel i jordforureningslovens § 40 og § 72 meddelt [Virksomhed3] påbud om supplerende undersøgelser af de konstaterede forureninger inden for Delområde I.

I afgørelsen påbydes bl.a. følgende:

”2. Der skal udarbejdes en undersøgelse, der gør rede for forureningens udbredelse horisontalt og vertikalt med henblik på, at få udarbejdet en risikovurdering af forureningens påvirkning af omgivelserne. Der er tale om følgende stedfundne jordforureninger, der påbydes undersøgt yderligere:

- PFAS- jordforureningen i B201 og B202 forventes afgrænset

yderligere horisontalt mod NV, V og SV samt vertikalt.

- Olieforureningen konstateret ved T14 (4.000 liters overjordisk

tank) i B105 forventes afgrænset mod N, V og SV.

- Forureningen, der blev konstateret 21. juni 2021 øst for brandskrogsbygning i forbindelse med lækage på en vandledning forventes afgrænset.

Undersøgelsen og afgrænsningen af forureningen må ikke begrænses af den støbte membrans udbredelse

Undersøgelsen af PFAS i grundvand skal ske med analyser, der giver resultater for sumkriteriet for de 22 PFAS-forbindelser og sumkriteriet for de 4 PFAS- forbindelser, jf. de af Miljøstyrelsens foreløbige vejledende grænseværdier for grundvand[6]

Inden undersøgelserne gennemføres, skal der fremsendes et oplæg til en forureningsundersøgelse fra kvalificeret konsulent til godkendelse ved Frederikshavn Kommune.”

Om baggrunden for påbuddet fremgår bl.a. følgende af afgørelsen:

"PFAS

PFAS er ikke undersøgt i jord i forureningsundersøgelsen i 2019. Ved samtlige 6 boringer i 2021 er der konstateret PFAS i jordprøverne i 0,1 m u.t. Der er ikke analyseret i andre dybder. Kun i B202 er jordkvalitetskravet for PFAS $\Sigma 22$ overskredet og jordkvalitetskravet for PFAS $\Sigma 4$ er overskredet i både B201 og B202 i 0,1 m u.t. Frederikshavn Kommune påbyder derfor FES om at afgrænse PFAS-forureningen i jorden og klarlægge dennes betydning for grundvandet.

På den østligste del af brandøvelsesplads Vest i B108 ses en faktor 65.000 overskridelse af grundvandskvalitetskriteriet for PFAS $\Sigma 4$ og en faktor 13.000 overskridelse i B207 af PFAS $\Sigma 22$. Der er også i 2019 konstateret en overskridelse i B110 på den nordvestligste del af brandøvelsesplads Vest med en faktor 14.950 for PFAS $\Sigma 4$. Frederikshavn Kommune har endnu ikke tilstrækkelig indsigt til at kunne vurdere hvorvidt, der er en pågående PFAS-jordforurening fra brandøvelsesplads Vest, der bidrager til grundvandforureningen. Dette er netop baggrunden for kravet om yderligere undersøgelse af PFAS-jordforureningen."

Det fremgår af afgørelsen, at Havarikursus Hvims blev etableret på arealet i 1995 af Frederikshavn Kommune og overdraget til Søværnet den 19. januar 1996. Kommunen har derfor vurderet, at [Virksomhed3] er at anse som forurener i henhold til jordforureningslovens § 41, stk. 3, nr. 1. Kommunen har endvidere vurderet, at forureningen er startet efter den 1. januar 1992, og at den væsentligste del af forureningen er sket den 1. januar 2001 eller senere. Kommunen har på den baggrund vurderet, at der kan meddeles påbud med hjemmel i jordforureningslovens § 40 og § 72.

I afgørelsen bemærker Frederikshavn Kommune, at det er kommunens vurdering, at en forurener kan pålægges at oprense en forurening, selvom forureningen sker oven på en eksisterende forurening. Derfor er det ligeledes kommunens vurdering, at en forurener kan påbydes at undersøge en grundvandsforurening, også selvom den er helt eller delvist overlappende i forhold til en eksisterende forurening.[7]

2.4 Frederikshavn Kommunes bemærkninger til klagen

Frederikshavn Kommune har den 9. august 2022 til klagen bemærket, at der ikke med påbuddet ønskes en afgrænsende undersøgelse af grundvandsforureningen tilknyttet brandskolerne på lokaliteten, idet kommunen er opmærksom på, at denne kan stamme fra flere forurenere, hvor påbudsmuligheder ikke foreligger. Kommunen har herudover i det væsentligste gentaget, hvad der fremgår af den påklagede afgørelse.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

Det fremgår af § 11, stk. 1, 1. pkt., i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i overensstemmelse hermed alene fundet anledning til at behandle klagepunktet om den del af påbuddets vilkår 2, der vedrører afgrænsningen af den konstaterede PFAS-forurening.

Efter Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering er der ikke med klagen i øvrigt fremkommet forhold, der kan føre til ændringer af Frederikshavn Kommunes afgørelse.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

Det følger af jordforureningslovens § 40, stk. 1, at miljømyndigheden kan påbyde en forurener, jf. § 41, stk. 3, nr. 1, 1. pkt., at give de oplysninger, som har betydning for vurderingen af afhjælpende eller forebyggende foranstaltninger vedrørende en eventuel forurening. Forureneren kan herunder påbydes at

1. foretage prøveudtagning, analyser og måling af stoffer og lignende med henblik på at klarlægge årsagerne til eller virkningerne af en stedfunden forurening samt forureningens art og omfang og
2. klarlægge, hvordan følgerne af forurening afhjælpes eller forebygges.

Det fremgår således af bestemmelsens ordlyd, at de oplysninger, der kan afkræves efter jordforureningslovens § 40, stk. 1, skal have betydning for vurderingen af afhjælpende eller forebyggende foranstaltninger vedrørende den eventuelle forurening. Om omfanget af de oplysninger og undersøgelser, der kan påbydes efter § 40, stk. 1, fremgår bl.a. følgende af forarbejderne til bestemmelsen:[8]

”Udover påbud om afgivelse af oplysninger, der umiddelbart er i forurenerens besiddelse, hjemler bestemmelsen påbud om, at forureneren for egen regning skal foretage nærmere undersøgelser m.v. Hermed kan oplysninger om forureningens omfang og karakter, grundvandsforhold o.lign. blive belyst med henblik på stillingtagen til omfanget af den nødvendige oprydning eller andre afværgeforanstaltninger.”

En undersøgelse af en forurening skal således give den fornødne klarhed omkring forureningens omfang og de risici, der er forbundet med forureningen, for at kunne udgøre et fyldestgørende grundlag for miljømyndighedens vurdering af, hvorvidt og hvordan en forurening kan påbydes oprenset.

Af bestemmelsens forarbejder fremgår endvidere, at påbudshjemlen i § 40 skal administreres i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige principper og grundsætninger, herunder proportionalitetsprincippet. En forurening kan dermed ikke kræves (yderligere) undersøgt, hvis udgifterne til undersøgelserne vil være uforholdsmæssige i forhold til de risici, den mulige forurening indebærer. Ved bedømmelsen af undersøgelsespåbuddets forholdsmæssighed, må der således tages hensyn til de risici, som den mulige forurening indebærer, herunder at de beskyttelsesinteresser jordforureningsloven skal værne, kan være vanskelige at bedømme i et økonomisk perspektiv.[9]

Det er Miljø- og Fødevareklagenævnets opfattelse, at det derudover følger af det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip, at der ikke kan meddeles påbud om undersøgelse af en forurening efter jordforureningslovens § 40, hvis det på forhånd kan udelukkes, at der kan meddeles påbud om oprensning mv. enten efter jordforureningslovens § 41 eller efter miljøbeskyttelseslovens § 69.[10] En sådan situation kan foreligge enten fordi dette allerede ligger klart, eller fordi det må anses for udelukket, at påbudte undersøgelser vil kunne bringe den fornødne afklaring.

Påbudshjemlen i § 41 skal – ligesom påbudshjemlen i § 40 – administreres i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige principper og grundsætninger, herunder proportionalitetsprincippet. Miljømyndigheden skal således være opmærksom på, at der er proportionalitet mellem omfanget og udgiften til den påbudte oprydning, og omfanget og arten af den forurening og den forureningsfare, der konkret tilsigtes fjernet.[11]

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker i den forbindelse, at nævnet er enig med Frederikshavn Kommune i, at kommunens muligheder for at meddele påbud efter jordforureningslovens § 41 i udgangspunktet ikke begrænses af, at der ved oprensningen af en nyere forurening også fjernes anden og ældre forurening. Udgangspunktet må dog fraviges, hvis den anden og ældre forurening efter sin karakter medfører, at udgifterne til oprensningen af den nyere forurening ikke kommer til at stå i et rimeligt forhold til den miljø- eller sundhedsmæssige risiko, der er forbundet med at efterlade den nyere forurening på ejendommen.[12] Det er en forudsætning for at kunne foretage denne konkrete proportionalitets- og risikovurdering, at den forurening, der påbydes oprenset, i hvert fald i en vis grad kan adskilles fra den forurening, der ikke er omfattet af påbuddet, således at det kan vurderes, om det vil medføre væsentligt øgede omkostninger til oprensningen.

Påbudshjemlerne skal herudover administreres under hensyn til det almindelige forvaltningsretlige princip om klarhed og bestemthed for forvaltningsakters indhold. I relation til et undersøgelsespåbud efter jordforureningslovens § 40 indebærer princippet ikke nødvendigvis, at myndigheden på forhånd skal fastlægge detaljerne i undersøgelsesernes udførelse. En mere hensigtsmæssig fremgangsmåde er ofte, at målet

med de krævede undersøgelser fastlægges i påbuddet, så der gives påbudsadressaten frihed til at foreslå den udformning og metode for undersøgelserne, som er mindst byrdefuld for påbudsadressaten. Herved tilgodeses også et vigtigt proportionalitetshensyn. Ved samtidigt at stille krav om, at oplægget fremsendes til miljømyndighedens godkendelse, sikres, at påbudsadressatens forslag er egnet til at opfylde målet. Denne fremgangsmåde er sædvanlig ved meddelelse af undersøgelsespåbud.[13]

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer, at der i nærværende sag er enighed mellem klager og Frederikshavn Kommune om, at der er konstateret PFAS-forurening i jord og grundvand på lokaliteten, og at forureningen er opstået som følge af klagers aktiviteter i perioden fra 1996 og frem. Det er således ubestridt, at klager er at anse som forurener efter jordforureningslovens § 41, stk. 3, nr. 1, 1. pkt., i forhold til PFAS-jordforureningen i B201 og B202.

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer endvidere, at der mellem klager og Frederikshavn Kommune er enighed om, at PFAS-forureningen i B201 og B202 ikke er afgrænset, og at der på baggrund af en konkret risikovurdering er behov for yderligere undersøgelser heraf. Det er imidlertid klagers opfattelse, at påbuddets vilkår 2 skal justeres, idet det ellers ikke vil være muligt for klager at efterleve påbuddets krav om afgrænsning henset til øvrig forurening i området.

På baggrund af oplysningerne i sagen må det efter Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering lægges til grund, at der i grundvandet sker en vis sammenblanding af forureningen fra Delområde I – der er omfattet af det påklagede påbud – og forurening fra øvrige områder.

Miljø- og Fødevareklagenævnet er enig med klager i, at hvor denne sammenblanding er sket eller sker, vil det ikke være muligt for klager via analyser at adskille og afgrænse forureningen fra Delområde I fra den øvrige forurening i området. Nævnet er derfor tillige enig med klager i, at påbuddets vilkår 2 skal ændres, således at det sikres, at klager ikke derved forpligtes til at undersøge forurening, som Frederikshavn Kommune har truffet afgørelse om, ikke kan påbydes oprenset efter hverken jordforureningslovens § 41 eller miljøbeskyttelseslovens § 69, idet påbuddet ellers vil være i strid med proportionalitetsprincippet.

I forhold til PFAS-jordforureningen i B201 og B202 må kravet om afgrænsning af forureningens udbredelse horisontalt og vertikalt derfor efter nævnets vurdering anses for opfyldt, hvor der kan udarbejdes en underbygget redegørelse for, at forureningen sammenblandes med anden forurening og herefter ikke lader sig adskille.

Afgrænsningen af forureningen må i relevant omfang ske ved analyser, men hvor afgrænsningen ikke kan ske ved analyser, må der i stedet – med udgangspunkt i kendskabet til de øvrige forureninger i området samt forholdene på lokaliteten,

herunder særligt de hydrogeologiske forhold – foretages en konkret, teknisk-faglig underbygget vurdering af, hvor de forskellige forureninger mest sandsynligt mødes i et omfang, som gør, at forureningen omfattet af det påklagede påbud må anses for tilstrækkeligt afgrænset.

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster på den baggrund Frederikshavn Kommunes afgørelse af 11. juli 2022 med de anførte ændringer.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at klager herefter med udgangspunkt i vilkårene i påbuddet har metodefrihed, og dermed selv kan planlægge, hvordan undersøgelserne skal udføres, således at undersøgelserne bliver mindst byrdefulde for klager i den udstrækning, det samtidig sikres, at de er egnede til at opfylde målet med påbuddet. Det vil herefter være op til Frederikshavn Kommune som tilsynsmyndighed at sikre, at opfyldelsen af påbuddet sker i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Frederikshavn Kommunes afgørelse af 11. juli 2022 om påbud om supplerende undersøgelser af forurening på en del af matr.nr. [Matrikelnummer1] (den del der betegnes Havarikursus Hvims – vestlig del af Brandøvelsesplads Vest) på adressen [Adresse1], 9982 Ålbæk, med følgende ændringer, hvor det tilføjede er anført med *kursiv* og det bortfaldne er ~~gennemstreget~~:

Vilkår 2 ændres til:

”Der skal udarbejdes en undersøgelse, der gør rede for forureningens udbredelse horisontalt og vertikalt med henblik på, at få udarbejdet en risikovurdering af forureningens påvirkning af omgivelserne. Der er tale om følgende stedfundne jordforureninger, der påbydes undersøgt yderligere

- PFAS- jordforureningen i B201 og B202 forventes afgrænset yderligere horisontalt mod NV, V og SV samt vertikalt.
- Olieforureningen konstateret ved T14 (4.000 liters overjordisktank) i B105 forventes afgrænset mod N, V og SV.
- Forureningen, der blev konstateret 21. juni 2021 øst for brandskrogsbygning i forbindelse med lækage på en vandledning forventes afgrænset.

Undersøgelsen og afgrænsningen af forureningen må ikke begrænses af den støbte membrans udbredelse.

I forhold til PFAS- jordforureningen i B201 og B202 vil kravet om afgrænsning af forureningens udbredelse horisontalt og vertikalt anses for opfyldt, hvor der kan udarbejdes en underbygget redegørelse for, at forurening, omfattet af nærværende påbud, sammenblandes med forurening, der ikke er omfattet, og herefter ikke lader sig adskille.

Undersøgelsen af PFAS i grundvand ~~skal~~*kan i relevant omfang* ske med analyser, der giver resultater for sumkriteriet for de 22 PFAS-forbindelser og sumkriteriet for de 4 PFAS-forbindelser, jf. de af Miljøstyrelsens foreløbige vejledende grænseværdier for grundvand.[14]"

Frederikshavn Kommune fastsætter en ny frist for påbuddets efterkommelse.

[1] Lovbekendtgørelse nr. 282 af 27. marts 2017 om forurennet jord.

[2] Link til liste over jord- og grundvandskvalitetskriterier:

chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcgicfindmkaj/https://edit.mst.dk/media/twgdlftx/liste-over-jordkvalitetskriterier-juli-2021_final-rev.pdf.

[3] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet som senest ændret ved lov nr. 640 af 11. juni 2024 om ændring af lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.

[4] Bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.

[5] Data kan findes på Danmarks Miljøportal – link hertil:

<https://arealinformation.miljoportal.dk/html5/index.html?viewer=distribution>.

[6] Link til liste over jord- og grundvandskvalitetskriterier

chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcgicfindmkaj/https://edit.mst.dk/media/twgdlftx/liste-over-jordkvalitetskriterier-juli-2021_final-rev.pdf

[7] Frederikshavn Kommune henviser i den forbindelse til Natur- og Miljøklagenævnets afgørelser i sagerne med sagsnr. NMK-11-00176, NMK-11-00117 og NMK-11-00109.

[8] Jf. de specielle bemærkninger til § 40 i forslag L183 til Lov om forurennet jord som fremsat den 10. februar 1999.

[9] Jf. bl.a. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 27. september 2021 i sagsnr. 18/05143 samt Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 18. december 2013 i sagsnr. NMK-11-00038.

[10] Jf. bl.a. Miljø og Fødevareklagenævnets afgørelse af 31. maj 2024 i sagsnr. 22/08894.

[11] Jf. de specielle bemærkninger til § 41 i forslag L183 til Lov om forurennet jord som fremsat den 10. februar 1999.

[12] Jf. bl.a. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 31. maj 2024 i sagsnr. 22/08894, Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 12. juli 2017 i sagsnr. NMK-11-00176, Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 30. juni 2014 i sagsnr. NMK-11-00117, samt Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 20. december 2012 i sagsnr. NMK-11-00090.

[13] Jf. bl.a. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 31. maj 2024 i sagsnr. 22/08894, samt Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 31. januar 2017 i sagsnr. NMK-11-00174.

[14] Link til liste over jord- og grundvandskvalitetskriterier:

chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgicfindmkaj/https://edit.mst.dk/media/twgdiftx/liste-over-jordkvalitetskriterier-juli-2021_final-rev.pdf.

Lovområder:

Jordforureningsloven